Bulletin d'actualité 87-2F

LES DÉPENSES FÉDÉRALES: NOUVELLES TENDANCES

Marion G. Wrobel
Analyste principal

Le 20 janvier 1987
Révisé le 12 février 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/87-2-1992-02F
ISBN 0-660-93879-0

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

93-00937/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES DÉPENSES FÉDÉRALES: NOUVELLES TENDANCES

DÉFINITION DU SUJET

Depuis 1970, les dépenses totales du gouvernement fédéral sont passées de 14,016 milliards à plus de 166 milliards de dollars, ce qui correspond à un taux de croissance annuel composé de 12,0 p. 100. Pour mettre les choses en perspective, signalons que les dépenses fédérales, qui équivalaient à 16 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) au début des années 70, en représentant maintenant 24,1 p. 100, une hausse substantielle par rapport aux deux années précédentes. À un moment donné au début de 1985, elles atteignaient 25 p. 100 du PIB. Au cours des cinq derniers trimestres, les dépenses fédérales ont augmenté progressivement, leur taux de croissance par rapport au PIB atteignant 2,5 points de pourcentage en raison des effets de la récession. Au cours des deux derniers trimestres, les dépenses ont représenté en moyenne 24 p. 100 du PIB.

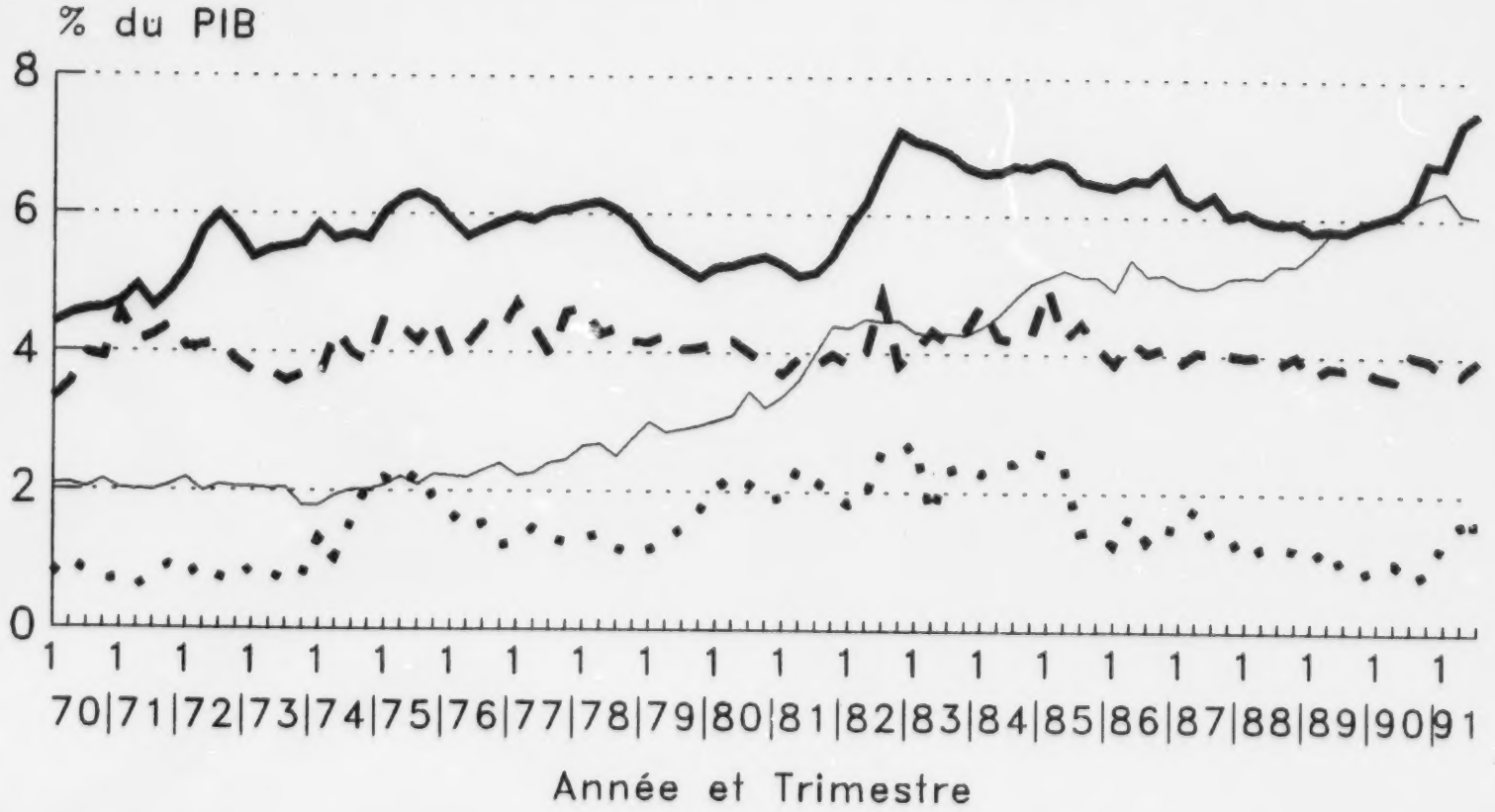
Cette tendance à long terme s'est amorcée il y a plusieurs décennies. Le présent bulletin ne couvre que la période récente de croissance des dépenses et ne s'intéresse pas tant aux dépenses totales elles-mêmes qu'à l'évolution de certains de leurs éléments constitutifs, soit ceux qui les font augmenter; il vise à expliquer pourquoi ils ont cet effet.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Tendances des dépenses

Le graphique 1, à la page 2, illustre une méthode d'analyse des dépenses du gouvernement fédéral fondée sur les données des comptes

DÉPENSES FÉDÉRALES EN POURCENTAGE DU PIB 1970:1 à 1991:3



TRANSFERS

— particuliers ··· entreprises -- provinces — service de la dette

Données des comptes nationaux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nationaux. On y trouve les principaux éléments des dépenses gouvernementales, à savoir les transferts aux particuliers, les transferts aux entreprises, les transferts aux provinces et l'intérêt sur la dette. Les acquisitions de biens et de services représentent l'élément "consommation" des dépenses gouvernementales, et elles ont sur l'économie un effet équivalent à celui des dépenses du secteur privé. Comme pourcentage du PIB, cet élément est remarquablement constant, s'établissant de 1970 à 1985 à environ 5 p. 100. Depuis 1985, toutefois, il a baissé et il représente aujourd'hui environ 4,5 p. 100 du PIB; c'est pourquoi il n'apparaît pas dans le graphique. Par contre, son importance par rapport au budget fédéral est en baisse. En 1970, les acquisitions de biens et services représentaient 30,5 p. 100 des dépenses fédérales, mais cette proportion était sous la barre des 20 p. 100 en 1990 et en 1991.

C'est surtout dans le domaine des transferts que les dépenses du gouvernement ont augmenté. Le graphique 1 décrit les principales composantes de ces transferts.

Les transferts aux particuliers constituent le principal élément des dépenses gouvernementales. En 1970, ils représentaient 4,5 p. 100 du PIB, tandis qu'ils atteignent aujourd'hui environ 7,5 p. 100 du PIB. De la fin de 1982 à la fin de 1986, ces transferts se sont situés entre 6,5 p. 100 et 7,2 p. 100 du PIB. Les transfers aux particuliers ont augmenté de façon considérable depuis le troisième trimestre de 1989; ils représentaient alors 5,8 p. 100 du PIB. Cette augmentation est surtout attribuable à un accroissement des prestations d'assurance-chômage. Cette tendance s'est poursuivie en 1991 et les transferts aux particuliers représentent maintenant 7,5 p. 100 du PIB.

Les transferts aux entreprises (subventions et aide financière) sont aujourd'hui passés à un peu moins de 1 p. 100 du PIB. Ils ont atteint leur maximum durant la période allant de 1981 au milieu de 1985, alors qu'ils représentaient en moyenne quelque 2,3 p. 100 du PIB. Depuis, ils n'ont pratiquement jamais cessé de diminuer, bien qu'on ait noté une hausse sensible de cette composante au cours des trois derniers trimestres.

CYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Quant aux transferts aux provinces, ils n'ont que légèrement augmenté depuis 1970 en pourcentage du PIB. La moyenne pour toute la période est légèrement supérieure aux pourcentages de 1970 et de 1990.

Le dernier élément majeur des dépenses fédérales est le service de la dette publique. En 1970, celui-ci totalisait 2,1 p. 100 du PIB. Il représente maintenant en moyenne 6 p. 100 du PIB et 25 p. 100 de l'ensemble des dépenses fédérales. Pour la première fois depuis 1970, le troisième trimestre de l'année 1989 a marqué un grand tournant, les frais de la dette dépassant les transferts aux particuliers. Cette tendance a été renversée au cours du dernier trimestre de 1990. En un sens, le service de la dette représente l'impôt différé que la génération actuelle de contribuables doit verser pour payer les dépenses des générations précédentes. Il est directement fonction de deux variables: le taux d'intérêt à payer sur l'encours de la dette et l'importance de ce dernier, qui correspond essentiellement à la somme des déficits antérieurs. Ainsi, on peut considérer la dette comme l'ensemble des impôts différés et des intérêts débiteurs dont la génération actuelle de contribuables doit s'acquitter.

Exprimés en pourcentage du PIB, les frais de la dette n'ont cessé d'augmenter depuis le milieu des années 70, lorsque le rapport entre le passif total et le PIB a atteint son niveau le plus bas. La croissance très rapide qu'ils connaissent depuis la fin de 1982 est attribuable aux taux d'intérêt réels très élevés que le gouvernement paie. La tendance en ce qui concerne les frais d'intérêt s'est maintenant inversée, les taux d'intérêt réels étant à la baisse et le rapport entre la dette et le BIP s'étant stabilisé.

Ces faits jettent quelque lumière sur la nature changeante des dépenses fédérales. Nous avons montré que l'État a relativement maintenu ses dépenses de consommation, tout en jouant un rôle accru en ce qui concerne la redistribution des revenus. En outre, c'est aujourd'hui que nous payons la note des programmes du passé, par le biais de la dette publique et des frais qu'elle entraîne. Mais cette grossière esquisse est encore très loin de faire ressortir les causes véritables de l'accroissement des dépenses.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

On trouvera au tableau 1 une ventilation de certaines catégories de dépenses exprimées en dollars. Celles-ci sont présentées sur le modèle des comptes publics.

B. Évolution récente

Pour les huit premiers mois de 1991-1992, l'excédent des dépenses fédérales globales par rapport à la même période en 1990-1991 était de 3,920 milliards de dollars. Cela représente une augmentation de 4,1 p. 100. Cette dernière est attribuable à un accroissement des prestations d'assurance-chômage de l'ordre de 2,869 milliards de dollars, soit de 35 p. 100. Au cours de la même période, les transferts aux provinces au titre du Régime d'assistance publique du Canada ont augmenté de 12 p. 100. Les frais du service de la dette sont plus faibles que l'an dernier à cause de la baisse des taux d'intérêt.

C. Le coût des services sociaux

Au cours de l'exercice 1986-1987, le gouvernement fédéral a consacré 41,711 milliards de dollars aux services sociaux, selon la définition que Statistique Canada donne de ce terme. Les dépenses ont ainsi augmenté de 3,7 p. 100 par rapport à l'exercice précédent et, en trois ans, jusqu'à 1986-1987, les coûts des services sociaux se sont accrus de près de 20 p. 100. Ces dépenses constituent la majeure partie des dépenses de programme et, à ce titre, elles se prêtent bien à un examen un certain nombre d'entre elles ont été indexées automatiquement pendant la majeure partie des années 70 et au début des années 80 (et le sont encore), elles constituent un champ valable pour vérifier l'affirmation selon laquelle l'indexation a contribué à la croissance rapide des dépenses publiques.

Les deux programmes les plus importants sont la sécurité de la vieillesse et l'assurance-chômage, qui représentent actuellement des dépenses brutes de l'ordre de 14 milliards de dollars dans le cas du premier et de moins de 11 milliards à l'égard du deuxième. Les sommes consacrées aux allocations familiales, quoique moins élevées, demeurent tout de même importantes.

TABLEAU 1
QUELQUES STATISTICS RELATIVES AUX DEPENSES –
GOUVERNEMENT FEDERAL
(en millions de dollars)

ANNEE	DEPENSES TOTALES	DEPENSES DE PROGRAMMES	FRAIS DE LA DETTE BRUTE	DEFENSE NATIONALE	TRANSFERTS: PERSONNES	TRANSFERTS: GOUVERNEMENTS
se terminant le 31 mars						
1975	31472	28234	3238	2526	8099	5956
1976	37876	33906	3970	2966	9766	6953
1977	41187	36479	4708	3373	10466	8492
1978	45534	40003	5531	3776	11743	8635
1979	50073	43049	7024	4096	12735	9688
1980	54012	45518	8494	4377	12711	10735
1981	63170	52512	10658	5063	14799	11467
1982	75848	60734	15114	5989	17191	12959
1983	89396	72493	16903	6938	22980	14021
1984	96891	78814	18077	7843	23901	16894
1985	109568	87113	22455	8762	25346	18325
1986	111516	86075	25441	9094	26597	18534
1987	116664	90006	26658	9993	28009	19192
1988	125813	96785	29028	10769	29009	20053
1989	133018	99849	33169	11026	30392	21588
1990	142703	103883	38820	11453	32209	22772
1991	151250	108300	42950	12145	35775	23300
1992	159000	115800	43200	12700	40465	23100
1993	163600	119650	43950	12875	41530	23575

SOURCE: MINISTERE DES FINANCES, "REVUE ECONOMIQUE TRIMESTRIELLE, RAPPORT SPECIAL", MARS 1991; ET
MINISTRE DES FINANCES, "BUDGET", DIVERSES ANNEES.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En 1988, le gouvernement fédéral a consacré 45,335 milliards de dollars aux programmes de sécurité sociale, comparativement à 4,497 milliards en 1970. Les dépenses ont été de 14,6 p. 100 supérieures à la moyenne à Terre-Neuve, alors qu'elles ont été de 14 p. 100 inférieures à la moyenne en Saskatchewan. En Ontario, les dépenses ont été de 10 p. 100 inférieures à la moyenne nationale. Ces écarts s'expliquent par des variations enregistrées aux chapitres du taux de croissance de la population, des hausses de revenus et des changements démographiques.

1. Sécurité de la vieillesse et programmes connexes

Toute personne de plus de 65 ans qui répond à certaines conditions de résidence peut toucher les prestations imposables de la Sécurité de la vieillesse, qui sont indexées trimestriellement d'après l'indice des prix à la consommation. Depuis 1971, elles ont généralement été indexées en fonction du taux d'inflation. Deux programmes font complément à la Sécurité de la vieillesse: le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint. Ces programmes démentent la croyance selon laquelle la sélectivité réduit nécessairement les coûts; en effet, quoique le système soit devenu plus sélectif, il est aussi devenu plus généreux et, par conséquent, plus coûteux.

Après 1952, le programme de pensions de vieillesse était vraiment universel, mais depuis la création du Supplément de revenu garanti, il est de plus en plus sélectif. La comparaison des taux maximaux de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti le confirme. En 1971, les prestations maximales du Supplément représentaient 69 p. 100 des prestations de la Sécurité de la vieillesse, contre 119 p. 100 à l'heure actuelle. Autrement dit, les prestations de la Sécurité de la vieillesse sont demeurées relativement constantes depuis 15 ans; en dollars réels, elles n'ont augmenté que de 13 p. 100, alors que le taux maximal du Supplément de revenu garanti a plus que doublé.

Entre 1970 et 1988, les prestations nettes de la Sécurité de la vieillesse se sont multipliées par près de 5,7 et celles du Supplément de revenu garanti par 12,5. L'augmentation des dépenses totales est liée à deux variables: le montant des paiements annuels par prestataire et le nombre de prestataires. Le facteur qui influe le plus sur le montant des

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

paiements globaux de la Sécurité de la vieillesse est évidemment la croissance du nombre de bénéficiaires. Si on avait maintenu la valeur réelle des prestations aux niveaux de 1970, leur coût en 1988 aurait été de 9,373 milliards de dollars au lieu de 10,774 milliards, soit 12,5 p. 100 de moins seulement. Ce n'est pas le cas des paiements du Supplément de revenu garanti, dont la hausse est principalement due à l'augmentation de la valeur réelle des prestations moyennes. Si cette valeur avait été maintenue aux niveaux de 1970, le total des prestations aurait atteint 2,368 milliards en 1988 plutôt que 3,725 milliards, c'est-à-dire 36 p. 100 de moins.

Pourquoi les paiements réels du Supplément de revenu garanti ont-ils tellement augmenté et quelles en sont les composantes? Cette augmentation indique-t-elle un appauvrissement des personnes âgées ou une plus grande générosité du gouvernement fédéral? Il y a plusieurs façons d'envisager ces questions. L'augmentation du nombre de prestataires du Supplément de revenu garanti est à peine supérieure à celle du nombre de bénéficiaires de la Sécurité de la vieillesse. Cependant, il est intéressant de noter que le nombre de personnes touchant le maximum des prestations a diminué de façon constante, tandis que celles qui reçoivent des prestations partielles sont maintenant trois fois plus nombreuses qu'en 1970.

Initialement, le Supplément de revenu garanti, créé à la même époque que le Régime de pensions du Canada (RPC), devait être temporaire: il visait à venir en aide à ceux qui ne participaient pas au RPC ou qui ne pouvaient pas le faire. Toutefois, le nombre des prestataires devait diminuer à mesure qu'augmenterait le nombre des adhérents au RPC. Bien que la diminution du nombre de bénéficiaires de prestations maximales ait effectivement suivi cette tendance, le nombre de personnes recevant des prestations partielles s'est accru. Cette situation peut notamment s'expliquer par le mécanisme de réduction des prestations. Les revenus autres que les prestations de Sécurité de la vieillesse sont assujettis à un taux de réduction de 50 p. 100; autrement dit, les prestations partielles sont supprimées dès que le revenu égale deux fois le niveau des prestations maximales du Supplément de revenu garanti. Ce seuil

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

augmente au même rythme que le Supplément de revenu garanti. Le gouvernement a décidé dans le passé que la maximum du Supplément devait augmenter en termes réels et, pour y parvenir, il a eu secours à des majorations ponctuelles. (Les prestations sont en outre entièrement indexées selon l'indice des prix à la consommation.) Il s'ensuit que le seuil de suppression des prestations a aussi augmenté en valeur réelle, et, de ce fait, qu'une proportion accrue de personnes âgées sont maintenant admissibles aux prestations partielles du Supplément de revenu garanti.

Pour mettre l'étude de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti en perspective, il suffit d'établir leur importance respective par rapport au PIB. En 1970, les prestations de la Sécurité de vieillesse représentaient 1,8 p. 100 du PIB. Ce rapport est tombé à 1,6 p. 100 jusqu'en 1982, année où il est remonté à 1,8 p. 100 pour y rester depuis. Étant donné que les prestations de la Sécurité de la vieillesse n'ont que légèrement augmenté en valeur réelle au cours de cette période, la croissance réelle du PIB a permis de contrebalancer l'augmentation du nombre de personnes admissibles. Le cas du Supplément de revenu garanti est très différent. En 1970, les prestations représentaient 0,3 p. 100 du PIB. Ce pourcentage est passé à 0,5 p. 100 en 1971 et il est demeuré à ce niveau pendant dix ans. En 1981, il montait à 0,6 p. 100 et à 0,7 p. 100 en 1985. La valeur réelle des prestations maximales du Supplément de revenu garanti a augmenté sensiblement et, à cause du mécanisme de réduction des prestations, le nombre de personnes admissibles s'est également accru. Ce programme qui, au départ, devait être temporaire, a plus que doublé sa valeur par rapport à l'ensemble de l'économie.

2. Assurance-chômage

Les prestations totales d'assurance-chômage se chiffrent actuellement à environ 11,500 milliards de dollars par année. Au cours de l'exercice prenant fin le 31 mars 1970, elles atteignaient moins de 550 millions de dollars. La comparaison de ces valeurs monétaires à vingt ans d'intervalle souffre des mêmes problèmes que toute comparaison du genre: les changements survenus dans l'indice des prix et dans l'échelle de l'économie faussent l'importance des écarts. Quoiqu'il en soit,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'augmentation des prestations d'assurance-chômage est réelle. Alors qu'elles étaient égales à 0,56 p. 100 du PIB à la fin des années 60, elles représentent 2,28 p. 100 de ce produit depuis 1982. L'inflation ou l'accroissement du nombre absolu de chômeurs ne sauraient expliquer cette croissance.

La variable qu'on examine spontanément lorsqu'on explique le rapport entre les prestations d'assurance-chômage et le PIB est le taux de chômage. Mais on ne peut lui attribuer entièrement la responsabilité de l'augmentation. En effet, depuis 1982, le taux de chômage s'élève à 2,7 fois le taux moyen de la fin des années 60, alors que le rapport entre les prestations d'assurance-chômage et le PIB est quatre fois supérieur. D'autres facteurs sont donc intervenus pour rendre le régime d'assurance-chômage aussi coûteux qu'il l'est aujourd'hui.

Deux modifications institutionnelles aident à expliquer cette croissance. D'abord, en 1971, le régime a été considérablement libéralisé: le niveau des prestations a été majoré et celles-ci sont devenues imposables; les critères d'admissibilité ont été assouplis; la durée des prestations et la protection globale ont été accrues. Nous estimons qu'en raison de cette modification, le rapport entre les prestations d'assurance-chômage et le PIB a augmenté de 0,56 point de pourcentage pour chaque variation d'un point du taux de chômage. Outre cet effet direct, cette modification institutionnelle a fait augmenter le coût du programme d'assurance-chômage, dans la mesure où elle a suscité une hausse du taux de chômage qui a été évaluée entre 0,4 et 1,9 point de pourcentage.

En 1978, le gouvernement a imposé des restrictions au régime d'assurance-chômage, par suite du mécontentement provoqué par certains aspects de la réforme de 1971. Il est évident que ces mesures ont porté fruit: même si le taux de chômage moyen a continué de croître après 1978, le rapport entre les prestations et le PIB a diminué. Toutefois, nous estimons que les modifications de 1978 n'ont corrigé qu'environ la moitié des effets de celles de 1971. Par conséquent, le régime actuel reste plus généreux que celui d'avant 1971.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Les coûts récents du régime sont surtout attribuables aux taux de chômage élevés que l'on connaît depuis la récession, bien que ces derniers aient chuté par la suite. Le rapport entre les prestations et le PIB varie d'environ 0,5 point de pourcentage pour chaque variation de 3 points dans le taux de chômage. Toutefois, comme le rythme de diminution du nombre de sans-emploi s'est ralenti considérablement, le rapport entre les prestations et le PIB devrait continuer d'être beaucoup plus élevé qu'en 1970.

Quoi qu'il en soit, il est clair que le programme d'assurance-chômage réagit fortement aux modifications institutionnelles. Celles-ci ont des conséquences majeures et rapides sur sa taille. Par exemple, la mise en oeuvre des recommandations de la Commission Forget pourrait avoir le même effet sur les coûts du programme qu'une chute de trois points de pourcentage du taux de chômage.

En juin 1989, le gouvernement fédéral a présenté le projet de loi C-21 dans le but de limiter les effets dissuasifs de l'assurance-chômage et de diminuer les dépenses fédérales dans ce domaine. Ce projet de loi imposerait des normes plus sévères d'admissibilité aux prestations d'AC, diminuerait la durée moyenne de ces prestations et supprimerait les contributions financières du gouvernement fédéral à ce programme. Selon les prévisions, les mesures proposées permettraient au gouvernement d'économiser 1,9 milliard de dollars par année.

3. Allocations familiales

Un autre facteur dont il faut tenir compte dans la présente étude est l'évolution des dépenses liées aux allocations familiales et ce, pour un certain nombre de raisons. D'abord, les allocations familiales constituent un volet important des dépenses fédérales en matière de développement social. Elles représentent environ 2,5 milliards de dollars qui sont versés à plus de 3,6 millions de familles. Mais l'intérêt de ce programme réside aussi dans le fait qu'il démontre à quel point les tendances des dépenses peuvent être totalement trompeuses. Il est toutefois difficile d'étudier ces tendances, en raison des modifications apportées à l'orientation du programme depuis 1970. À ses débuts, il s'agissait d'un programme modeste de prestations non imposables, offert à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

toutes les familles sans égard à leur revenu. Les prestations sont devenues imposables en 1974 et ont été considérablement augmentées. En 1979, leur niveau a été réduit et un crédit d'impôt pour enfants a été instauré.

Le nombre d'enfants à l'égard desquels des allocations familiales ont été versées a atteint son niveau maximum en 1975, avec 7,3 millions d'enfants. Il a maintenant diminué d'environ 11 p. 100.

En 1970, les allocations familiales représentaient 0,6 p. 100 du PIB. Ce pourcentage est passé à 1,2 p. 100 en 1974, à la suite de l'importante majoration des prestations brutes par enfant. Le rapport entre les allocations versées et le PIB est tombé à 0,9 p. 100 pendant les quatre années suivantes, puis à 0,6 p. 100 par la suite. Cette baisse est principalement attribuable à la diminution du nombre d'enfants admissibles et à la réduction effectuée en 1979 au moment de l'établissement du crédit d'impôt pour enfants.

À l'heure actuelle, le crédit d'impôt pour enfants est techniquement considéré comme une dépense fiscale et ne figure donc pas dans les statistiques des dépenses ou des revenus. Toutefois, cette exclusion est purement arbitraire, et le crédit d'impôt pour enfants pourrait tout aussi facilement être considéré comme une dépense comportant un élément de réduction en fonction du revenu, tout comme le Supplément de revenu garanti. D'ailleurs, si nous le traitons de cette façon et le combinons avec les allocations familiales, l'évolution des dépenses fédérales dans les programmes visant les enfants présente le profil suivant: de 0,6 p. 100 du PIB en 1970, ces dépenses passent à 1,2 p. 100 au milieu des années 70, au moment où le nombre d'enfants atteint son maximum; le rapport décline ensuite légèrement mais remonte encore à 1,3 p. 100 avec l'instauration de crédit d'impôt pour enfants; enfin, il fléchit jusqu'à son niveau actuel de 0,9 p. 100 du PIB à la suite d'un nouveau déclin du nombre de bénéficiaires.

Dans le budget fédéral d'avril 1989, on a proposé un moyen de réduire les prestations versées au titre des pensions de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales, qui sont actuellement frappées par l'impôt sur le revenu des particuliers. Lorsque ce mécanisme entrera

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en vigueur, les prestations seront réduites de 0,15 $ pour chaque dollar de revenu des particuliers au-delà de 50 000 $.

D. Frais de la dette

Jusqu'à maintenant, nous nous sommes penchés sur divers programmes de dépenses du gouvernement fédéral. Toutefois, une composante de plus en plus importante des dépenses de l'État est celle des intérêts sur l'encours de la dette publique. En 1970, ces intérêts représentaient la somme de 1,8 milliard de dollars, contre plus de 40 milliards de dollars pour l'exercice en cours. Exprimés en pourcentage du PIB, ils ont plus que doublé, pour atteindre presque 6 p. 100.

On attribue très souvent la hausse de cet élément de dépense à la politique monétaire plutôt qu'à la politique financière, en faisant état du rôle qu'ont joué les taux d'intérêts réels élevés depuis 1982-1983. On dit que les frais de la dette pourraient être réduits considérablement si l'on adoptait une politique de réduction des taux d'intérêt courants. Par exemple, lors de la publication du Budget des dépenses principal de 1988, on a soutenu qu'un recul de 1 p. 100 seulement des taux d'intérêt pourrait réduire les frais de la dette de 1,4 milliard de dollars.

Il est vrai que les taux d'intérêt réels sont beaucoup plus élevés aujourd'hui que dans les années 70. Mais au cours de cette période, nous avons connu une inflation galopante qui a entraîné une chute des taux d'intérêt réels *ex post* à des niveaux très bas, voire même négatifs. Il n'est pas du tout évident qu'il soit souhaitable de revivre une pareille expérience. Il n'est pas certain non plus que la Banque du Canada pourrait, par une politique d'expansion monétaire, faire baisser les taux d'intérêt, ni que les frais élevés de la dette soient imputables aux seuls taux d'intérêt élevés. Il y a aussi une autre variable importante dont il faut tenir compte: la taille de la dette auxquels s'appliquent ces frais d'intérêt.

Dans la première moitié des années 70, les frais de la dette représentaient en moyenne 2,2 p. 100 du PIB. En même temps, le rapport entre la dette publique et le PNB diminuait, et les taux d'intérêt réels

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

étaient faibles, voire souvent négatifs. Après 1976, les frais de la dette ont grimpé régulièrement pour atteindre plus de 4 p. 100 du PIB, même si les taux d'intérêts réels continuaient d'être relativement faibles, ce qui s'explique par l'augmentation de l'encours de la dette. C'est au cours de cette période que le rapport entre la dette publique et le PIB a commencé à croître, à mesure que le gouvernement fédéral commençait à accumuler des déficits considérables.

Depuis 1984, les frais de la dette dépassent 5 p. 100 du PIB. S'il est vrai que l'endettement s'est accru rapidement au cours de cette période, les taux d'intérêt réels ont été extrêmement élevés en comparaison de ce qu'on a connu récemment. C'est ce qui a conduit certains analystes à affirmer que le montant élevé des frais de la dette était fonction de la politique monétaire.

Pour vérifier cette affirmation, nous avons évalué quel effet aurait eu, à compter de l'exercice financier de 1981-1982, un taux d'intérêt réel de 3 p. 100 sur les frais de la dette. S'il est vrai qu'un taux réel de 3 p. 100 est un taux relativement élevé en comparaison de ceux des années 70, époque où ils étaient exceptionnellement bas, il reste compatible avec le taux moyen enregistré au Canada sur une longue période.

Depuis l'exercice 1981-1982, le rapport moyen entre les frais de la dette et le PIB est de 4,8 p. 100; si le taux d'intérêt réel avait été de 3 p. 100, ce rapport se serait établi en moyenne à 3,64 p. 100. Le rapport entre la dette elle-même et le PIB aurait aussi légèrement diminué, passant de 59,47 à 57,4 p. 100 à la fin de 1986-1987; en moyenne, ce rapport serait resté toutefois relativement élevé en comparaison de ceux des années 70. On a surestimé l'effet qu'aurait eu une réduction des taux d'intérêt sur la dette et les frais qui s'y rattachent. Cette mesure aurait limité à 3 p. 100, en termes réels, le rapport des frais bruts de la dette à l'endettement brut, publié par le ministère des Finances. Or, toute politique de réduction des taux d'intérêt adoptée maintenant ne toucherait que les nouveaux emprunts. Il faudrait donc des années avant qu'un recul soutenu des taux d'intérêt se fasse sentir sur l'endettement global.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. Les budgets fédéraux de 1990 et de 1991

Le 20 février 1990, l'hon. Michael H. Wilson a déposé son sixième budget. Le point saillant de celui-ci consiste en un plan de contrôle des dépenses axé sur une réduction totale des dépenses de 6,111 milliards de dollars sur deux ans et de 16,689 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. Ce plan comporte quatre volets. Premièrement, un certain nombre de programmes, plus particulièrement les paiements du Régime d'assistance publique du Canada à l'Ontario, à la Colombie-Britannique et à l'Alberta, seront maintenus à une croissance de 5 p. 100 au cours des deux prochaines années. Deuxièmement, les transferts par habitant versés dans le cadre du Financement des programmes établis resteront constants pendant deux ans. Troisièmement, certains programmes doivent être réduits, y compris les montants consacrés aux logements sociaux et les subventions versées au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ainsi qu'au Secrétariat d'État. Enfin, certains programmes doivent être supprimés, par exemple le Programme de stimulation de l'exploration minière au Canada, le projet OSLO d'exploitation des sables bitumineux et le projet du brise-glace Polar 8.

Grâce à ces mesures, le gouvernement devrait réussir à réduire les dépenses consacrées aux programmes en les faisant passer de 16 p. 100 du PNB à 14,2 p. 100 en 1994-1995.

Le budget de 1991 a pour objectif premier de prolonger de trois ans le plan de contrôle des dépenses instauré l'année précédente. Il propose également, dans le cadre de ce plan, de limiter les hausses de traitements des fonctionnaires fédéraux et de plafonner par une loi les dépenses des programmes.

Cette mesure législative de contrôle des dépenses s'inspire de la loi américaine Gramm-Rudman de réduction du déficit, et de la loi de temporarisation appliquée par les États pour maîtriser la croissance des dépenses des programmes. La mesure législative fédérale limitera l'ensemble des dépenses des programmes à 615,3 milliards de dollars au cours de la période allant de 1991-1992 à 1995-1996. L'augmentation des dépenses sera plafonnée en moyenne à 3 p. 100 par année. Cette mesure a pour but de freiner l'ensemble des dépenses. Si les dépenses dépassent le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

plafond fixé au cours d'une année, l'excédent ne sera pas ajouté à la base de dépenses, mais devra être compensé au cours des autres années.

MESURES PARLEMENTAIRES

On peut dire que concrètement, l'évolution des dépenses gouvernementales est liée, d'une façon ou d'une autre, à des mesures votées par le Parlement. Environ une fois l'an, le ministre des Finances présente au Parlement un exposé budgétaire donnant un aperçu des projets de dépense et du plan financier du gouvernement. En outre, presque tous les projets de loi votés par le Parlement ont une incidence sur les dépenses de l'État.

CHRONOLOGIE

juin 1971 - Adoption du projet de loi C-229 prévoyant des mesures très poussées d'élargissement et d'assouplissement du régime d'assurance-chômage.

janvier 1974 - Les allocations familiales sont portées à 20 $ par mois par enfant et commencent à bénéficier de l'indexation, mais elles seront désormais considérées comme un revenu imposable.

1977 - Présentation et adoption du projet de loi C-27 dont l'objet est de tempérer la générosité du régime d'assurance-chômage. Les conditions d'admissibilité sont plus rigoureuses et, pour beaucoup de prestataires, le nombre maximal de semaines de prestations est réduit.

1978 - Introduction du crédit d'impôt pour enfants, qui ne peut dépasser 200 $ par enfant admissible.

1979 - À compter de janvier, les allocations familiales sont réduites d'environ 22 p. 100.

1983 et 1984 - Les facteurs d'indexation des dépenses gouvernementales sont limités à 6 p. 100 pour la première année et à 5 p. 100 pour la suivante.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

mai 1985 - Le budget fédéral propose que le facteur d'indexation soit limité à la partie de la hausse de l'indice des prix à la consommation qui dépasse 3 p. 100.

novembre 1986 - La Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (Commission Forget) recommande dans son rapport de remanier en profondeur le régime d'assurance-chômage afin qu'il reprenne sa fonction d'assurance.

DÉPENSES PRÉVUES DANS CERTAINS BUDGETS

L'hon. D.S. Macdonald, mai 1976: 39,4 milliards de dollars pour 1976-1977.
L'hon. J. Chrétien, avril 1978: 46,9 milliards de dollars pour 1978-1979.
L'hon. J. Crosbie, décembre 1979: 51,95 milliards de dollars pour 1979-1980.
L'hon. A.J. MacEachen, juin 1982: 78,1 milliards de dollars pour 1982-1983.
L'hon. M. Lalonde, février 1984: 96,926 milliards de dollars pour 1984-1985.
L'hon. M. Wilson, février 1986: 116,74 milliards de dollars pour 1986-1987.
L'hon. M. Wilson, février 1987: 122,55 milliards de dollars pour 1987-1988.
L'hon. M. Wilson, février 1988: 132,3 milliards de dollars pour 1988-1989.
L'hon. M. Wilson, avril 1989: 142,9 milliards de dollars pour 1989-1990.
L'hon. M. Wilson, février 1990: 147,775 milliards de dollars pour 1989-1990.
L'hon. M. Wilson, février 1991: 159 milliards de dollars pour 1991-1992.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bird, R.M. *The Growth of Government Spending in Canada*. Canadian Tax Paper No. 51. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, juillet 1970.

Canada, ministère des Finances. *Le plan financier*. Ottawa, différentes dates.

Dingledine, G. *Exposé chronologique: l'évolution de l'assurance-chômage de 1940 à 1980*. Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1981.

Gauthier, Gilles. *Les dépenses publiques fédérales, Partie I: La croissance*. Étude générale BP-119F. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1985.

Horry, I.D. et M.A. Walker. *Government Spending Facts*. Vancouver, Institut Fraser, 1990.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Prince, M.J. *How Ottawa Spends, 1986-87: Tracking the Tories*. Toronto, Methuen, 1986.

Saunders, P. et F. Klau. "Le rôle du secteur public: causes et conséquences de l'élargissement du secteur public". *Revue économique de l'OCDE*, n° 4, printemps 1985.

The National Finances. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, différents numéros.